

► Mr. sc. Miljenko Brekalo

Osijek

► Dr. sc. Branko Matić

Ekonomski fakultet u Osijeku

NEFISKALNI PRIHODI U STRUKTURI FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

NON-FISCAL REVENUES IN THE STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FINANCING

Sažetak

Republika Hrvatska spada u krug zemalja koje kolokvijalno nazivamo tranzicijskim. U posljednjem desetljeću prošloga stoljeća proces tranzicije u Hrvatskoj označio je političku, socijalnu i gospodarsku transformaciju društva, a koja se ogledavala u napuštanju ranijeg društveno-političkog i gospodarskoga sustava, uspostavljanju novog demokratskog i višestranačkog poretka, nepovredivosti prava vlasništva, vladavini prava i ustroju državne vlasti na načelu njezine trodiobe na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Pored toga, novim Ustavom iz 1990. godine najavljena je nova političko-teritorijalna podjela u državi, a koja je realizirana donošenjem Zakona o području županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj¹ i Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.² Novim konceptom lokalne samouprave u Hrvatskoj došlo je i do novoga modela njezinoga financiranja, u kojem nefiskalni prihodi predstavljaju značajnu stavku u strukturi proračuna jedinica lokalne samouprave. Naime, kako je granica fiskalnog opterećenja dosegla svoj maksimum, može se očekivati daljnji rast nefiskalnih prihoda u strukturi proračuna jedinica lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava, javni prihodi, fiskalni prihodi, nefiskalni prihodi, produktivni nefiskalni prihodi, neproduktivni nefiskalni prihodi.

1 Narodne novine, br. 90/92., 10/97.

2 Narodne novine, br. 90/92, 4/93., 117/93., 5/97. i 128/99.

NEFISKALNI PRIHODI

“Javni (državni) prihodi su sredstva kojima država financira odnosno zadovoljava javne (državne) potrebe.”³ Glede funkcioniranja vitalnih državnih funkcija, oni su “*conditio sine qua non*” od njezinih prvih robovlasničkih, nedemokratskih, pa do današnjih suvremenih, demokratskih, visokoindustrijaliziranih oblika.

Prema članku 2. stavak 7. Zakona o proračunu: “prihodi su svi neotplativi i nepovratni tekući i kapitalni primitci s protuobvezom ili bez protuobveze, osim neobveznih i neotplativih primitaka bez obveze.”⁴

U financijskoj literaturi javni prihodi dijele se po raznim osnovama, međutim, jedna od najboljih podjela je ona na fiskalne i nefiskalne prihode.

Fiskalni prihodi⁵ su oni prihodi koje javna vlast, tj. država uvodi svojim autoritetom, tj. korištenjem fiskalnog suvereniteta, a pod kojim podrazumijevamo ustavno i zakonsko ovlaštenje i pravo na utemeljenje fiskalnih prihoda, odnosno njihovo uvođenje i određivanje njihove visine.⁶

Prema osnovi alimentiranja nefiskalni prihodi su različiti u odnosu na fiskalne. U odnosu na fiskalne, osnovna distinkcija nalazi se

3 Jelčić, B.: *Rječnik javnih financija i financijskog prava*, Informator, Zagreb, 1981., str. 82.

4 Narodne novine, br. 92/94.

5 Lat. *fiscus* - korpa, košara za prikupljanje novca - u starom Rimu označavao je mjesto na kome se vršilo prikupljanje sredstava, pretežito novčanih, za vođenje mnogobrojnih ratova. Kasnije je *fiscus* postao sinonim za državnu blagajnu, u koju su pritjecali svi državni prihodi rimske imperije. S vremenom je *fiscus* dobio dva različita značenja: a) država u privatno-pravnom pogledu, kao nosilac vlasničkih i iz njih izvedenih prava; i b) državna blagajna. Pod pojmom *fiscus* najčešće se podrazumijeva državna blagajna u kojoj se prikupljaju proračunski prihodi na osnovi poreza, carina, taksa, doprinosa i drugih dadžbina. Pored toga, *fiscus* se koristi i kao sinonim za državu ili jedinicu lokalne samouprave kao nosioca ovlaštenja da na svome teritoriju zavode i naplaćuju određene oblike dadžbina prinudnim putem.

6 Oblici fiskalnih prihoda su: porezi, carine, doprinosi, takse ili pristojbe i parafiskaliteti.

POLITIČKO-TERITORIJALNE JEDINICE PREMA
USTAVU SOCIJALISTIČKE REPUBLIKE HRVATSKE
IZ 1974. godine

Prema Ustavu SRH iz 1974. godine (čl.166-181)⁹ općina je osnovna društveno-politička zajednica¹⁰ koju čine stanovnici stalno naseljeni na određenom području. Oni u općini organiziraju zajednički život, ostvaruju i rješavaju probleme od zajedničkog interesa i unapređuju one oblike i metode društvenih aktivnosti za koje smatraju da mogu najviše doprinijeti njihovom ekonomskom, prosvjetnom, zdravstvenom, kulturnom i sl. razvoju u sklopu njihove društveno - političke zajednice kao cjeline.

Zajednica općina je poseban oblik regionalnog udruživanja općina koji je kao obveza uvedena Ustavom SRH (čl. 182-187). Područje zajednica općina utvrđivano je društvenim dogovorom između općina i Republike. Svaka općina nalazila se u sastavu određene zajednice općina ili gradske zajednice općina. U Hrvatskoj je egzistiralo devet zajednica općina (ZO Bjelovar, ZO Gospić, ZO Karlovac, ZO Osijek, ZO Rijeka, ZO Sisak, ZO Split, ZO Varaždin, ZO Zagreb). Pored narečenih zajednica općina, postojala je i zajednica Zagrebačke okoline. Naime, Grad Zagreb, kao glavni grad Hrvatske, imao je položaj posebne društveno-političke zajednice. Ovaj oblik regionalnog udruživanja kao obveza ukinut je promjenom Ustava SRH iz 1988. godine, nakon toga, postojala je mogućnost fakultativnog udruživanja, umjesto obvezatnih društveno-političkih zajednica.

Međutim, Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine, tzv. Božićnim Ustavom, ukinute su zajednice općina, a općine su ostale kao jedini, monotipni oblik političko-teritorijalnog udruživanja. Ovakvo stanje u Hrvatskoj održalo se sve do veljače 1993. godine,

⁹ Narodne novine, br. 8/74.

¹⁰ Pod ovim pojmom, tijekom egzistiranja SRH odnosno SFRJ, podrazumijevala se teritorijalno-politička jedinica u kojoj su građani izvršavali i ostvarivali svoja politička, ekonomska i građanska prava i obveze. Naime, riječ društveno-politička zajednica korištena je kao sinonim za općinu kao osnovni oblik društveno-političke zajednice, zajednicu općina kao regionalnu zajednicu, socijalističku autonomnu pokrajinu, socijalističku republiku i federaciju.

kada je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi izvršena nova političko-teritorijalna podjela.

POJAM LOKALNE SAMOUPRAVE

Koncepcija lokalne samouprave (concept of local self - government), odnosno pojmovno određenje lokalne samouprave, dano je u članku 3. stavak 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.¹¹ Vijeće Europe je 15. listopada 1985. u Strasbourgu na engleskom i francuskom jeziku donijelo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Zemlje članice Vijeća Europe,¹² potpisnice Europske povelje o lokalnoj samoupravi, prihvatile su njezina temeljna načela i principe na kojima se odvija demokratizacija i decentralizacija državne vlasti te gradi lokalna samouprava kao osnovica cjelokupnog demokratskog državnog ustrojstva u svim europskim državama. Od ukupno 40

11 "1. Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelovima javnih poslova.

2. Ovo će pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Ova tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba se ne može niti na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referenduma ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom."

12 Vijeće Europe je zajednica većeg broja europskih država, osnovana ugovorom od 5. svibnja 1949. godine sa svrhom da se postigne veće jedinstvo između njezinih članova radi promicanja gospodarske i političke integracije država članica. Sjedište Vijeća Europe je u Strasbourgu. Osnivači su: Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska i Velika Britanija. Najvažniji organ Vijeća Europe je Vijeće ministara, u kome svaka članica ima po jednog zastupnika (ministar vanjskih poslova ili njegov zamjenik) i po jedan glas. Zaključci Vijeća ministara, za koje ne treba jednoglasnost, nisu obvezatni za države članice, nego samo predstavljaju preporuke. Daljnji je organ Savjetodavna skupština, u koju svaka članica šalje određeni broj (3-18) zastupnika, iz redova svih ili glavnih parlamentarnih stranaka. Savjetodavna skupština javna je govornica u kojoj mogu doći do izražaja različita mišljenja, jer članovi govore samo u svoje ime, a ne predstavljaju svoje vlade.

članica Vijeća Europe, Povelju su potpisale 32 zemlje, a 25 ju je ratificiralo. "Povelja je prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave, jedan je od kamena temeljaca demokracije, za što se Vijeće Europe jasno opredijelilo i o čemu skrbi."¹³

Republika Hrvatska je na temelju Zaključka Zastupničkog doma Sabora od 28. prosinca 1992. godine prihvatila poštivanje načela i odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi,¹⁴ a 6. studenoga 1996. godine postala je punopravna članica Vijeća Europe. Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 19. rujna 1997., u izvorniku donio Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

ZAKONSKA IZVORIŠTA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska kao demokratska, socijalna država u članku 2. stavak 2. Ustava,¹⁵ temelji ustrojstvo lokalne samouprave: "U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana". Narečeno ustavno načelo proizlazi iz članka 21. stavak 1. i 2. Opće deklaracije o pravima čovjeka.¹⁶

13 Lauc, Z.: *Oblikovanje hrvatske lokalne samouprave u svjetlu ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj" održanog u Osijeku 16. i 17. listopada 1997. pod pokroviteljstvom gospodina Daniela Tarschysa, glavnog tajnika Vijeća Europe)*, str. 34.

14 Izvješće Sabora Republike Hrvatske, broj 82, od 25. siječnja 1993., str. 17.

15 Ustav Republike Hrvatske donio je Sabor Republike Hrvatske 22. prosinca 1990. godine; *Narodne novine*, br. 56/90., a Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske u *Narodnim novinama*, br. 135 od 15. prosinca 1997. Pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske objavljen je u *Narodnim novinama*, br. 8 od 26. siječnja 1998. Zadnja Promjena Ustava Republike Hrvatske objavljena je u *Narodnim novinama*, br. 113 od 4. prosinca 2000.

16 Generalna skupština Ujedinjenih naroda 10. prosinca 1948. usvojila je i proklamirala Opću deklaraciju o pravima čovjeka, koju je SFRJ ratificirala, *Službeni list*, br. 7/71., članak 21.

“1) Svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних представника.

2) Svatko ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.

3) Volja naroda osnova je državne vlasti: ova se volja treba izražavati na povremenim i slobodnim izborima koji će se provoditi općim i jednakim pravom glasa, tajnim glasovanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se osigurava sloboda glasanja.”

Izgradnja mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, kao osnove ustavnog poretka, dana je u ustavnim načelima (članak 3. Ustava):

- sloboda,
- jednakost,
- nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova,
- mirotvorstvo,
- socijalna pravda,
- poštivanje prava čovjeka,
- nepovredivost prava vlasništva,
- očuvanje prirode i čovjekova okoliša,
- vladavina prava i
- demokratski višestranački sustav.

Međutim, ustavne norme koje izravno uređuju ustrojstvo mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, sadržane su u VI. poglavlju Ustava u člancima 133. do 138.

Promjenama Ustava Republike Hrvatske, od 4. prosinca 2000., koncept lokalne samouprave u Republici je redefiniran, što je vidljivo iz VI. poglavlja Ustava, koje je detaljnije u odnosu na ranija ustavna rješenja. Redefiniranje se odnosilo na usklađivanje ustavnih odredbi o lokalnoj samoupravi sa odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, čije je odredbe Republika Hrvatska prihvatila kao temeljne prigodom uređivanja lokalne samouprave. Naime, do sada su svi zakonski propisi, koji se odnose na lokalnu samoupravu, bili usklađeni s Poveljom. Međutim, dosadašnja ustavna rješenja nisu bila obuhvatila sve elemente, pa je to ispravljeno ovom izmjenom i dopunom Ustava. Ustav daje drugačiji terminološki naziv za županije.

Naime, umjesto dosadašnjeg termina lokalna uprava uveden je termin područna (regionalna) samouprava.

Ustav građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu.¹⁷ Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja prema potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o:

- uređenju naselja i stanovanja;
- unapređivanju prostora i urbanističkom planiranju;
- komunalnim djelatnostima;
- brizi za djecu;
- socijalnoj skrbi;
- primarnoj zdravstvenoj zaštiti;
- odgoju i osnovnom obrazovanju;
- kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi;
- zaštiti potrošača;
- zaštiti i unapređivanju prirodnog okoliša i
- protupožarnoj i civilnoj zaštiti.

Pravo na područnu (regionalnu) samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja prema potrebama i interesima građana područnog (regionalnog) značaja, a osobito odlučuje o:

- poslovima koji se odnose na školstvo i zdravstvo;
- prostornom i urbanističkom planiranju;
- gospodarskom razvoju;
- prometu i prometnoj infrastrukturi;
- planiranju i razvoju mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Samoupravna prava, odnosno vlast, građani mogu ostvarivati u svojim jedinicama lokalne samouprave,¹⁸ koje mogu biti općine i gradovi.¹⁹ U tim jedinicama vlast i samoupravna prava građani pretežno ostvaruju putem izabраних predstavnika u predstavničkim

¹⁷ čl. 135. Ustava Republike Hrvatske.

¹⁸ čl. 134. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

¹⁹ Bivše ustavno rješenje u članku 129. kao jedinice lokalne samouprave predviđalo je općine, kotare i gradove.

tijelima, koji su izabrani na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Međutim, Ustav omogućava građanima i neposredno sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima, koje ostvaruju putem zborova, referenduma i drugih oblika izravnog odlučivanja sukladno zakonu i statutu.²⁰ Nadalje, Ustav regulira dvije razine lokalne samouprave,²¹ pa tako županiju određuje kao poseban oblik jedinice područne (regionalne) samouprave, po rangu viši, a veliki gradovi se mogu urediti kao županije.

Ustrojstvo i djelokrug svojih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuju same, svojim statutom u skladu sa zakonom i lokalnim potrebama i mogućnostima,²² a podliježu samo nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.²³ Međutim, treba naglasiti da se ustrojstvo i djelokrug županijskih tijela određuje zakonom, prvenstveno iz razloga što one nisu samostalne kao druge jedinice lokalne samouprave, a prigodom određivanja njihova djelokruga mora se voditi računa o širini i prirodi poslova, kao i o učinkovitosti i ekonomičnosti.²⁴ Ova odredba Ustava ispunila je prijašnji normativni nedostatak koji se odnosio na prihode lokalne samouprave, a proizlazi iz članka 9. stavak 1., 2. i 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.²⁵

U Republici Hrvatskoj, kao što je supra navedeno, razvoj lokalne samouprave na temelju ustavnih načela ima ishodište u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ustav utvrđuje temeljna načela lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave, te osigurava pravo neposrednog sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima. Naime, Ustav iskazuje samo načela lokalne

20 čl. 133. Ustava Republike Hrvatske.

21 čl. 134. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

22 čl. 136. Ustava Republike Hrvatske.

23 čl. 137. Ustava Republike Hrvatske.

24 čl. 135. st. 3. i 4. Ustava Republike Hrvatske

25 "1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.

2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

samouprave, a zakonskim propisima je prepušteno detaljno reguliranje. Temeljem toga, Sabor Republike Hrvatske donio je:

- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj;
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi;
- Zakon o Gradu Zagrebu;²⁶
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave;²⁷
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Prigodom reguliranja lokalne samouprave, pored narečenih zakonskih propisa, značajnu ulogu imaju statuti županija, gradova i općina.

Konceptom lokalne samouprave, u Republici Hrvatskoj utvrđene su općine i gradovi, kao jedinice lokalne samouprave i županije, kao jedinice lokalne uprave i samouprave.²⁸

Člankom 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi propisuje se da se njegove odredbe primjenjuju na Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, na kotare²⁹ s posebnim, samoupravnim položajem, ako posebnim zakonom ili Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj,³⁰ nije drugačije određeno. Upravo ova zakonska odredba Republiku Hrvatsku određuje kao socijalnu državu

26 Narodne novine, br., 90/92.

27 Narodne novine, br. 90/92.

28 Posljednjom promjenom Ustava je usklađena zakonska regulativa s ustavnom. Naime, Ustav je ranije u čl. 129. st. 1. utvrđivao da "jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina ili kotar i grad". Na drugoj strani, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi u čl. 1. ne spominje kotar.

29 Kotari Glina i Knin kao posebne autonomne jedinice regulirani su Ustavnim zakonom (čl. 21. st. 3.), ali zbog rata i okupacije tih područja od strane velikosrpskih ekstremista i separatista nikada nisu zaživjeli.

30 Narodne novine, br. 65/91., 70/91., 27/92., 34/92 i 105/2000.

s razvijenim demokratskim standardima zapadnoeuropskih demokracija.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.³¹

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Iznimno, u sastav grada, pored užeg gradskog područja, mogu biti uključena i prigradska naselja, koja s gradom čine prirodnu gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva, koje su lokalne važnosti.³²

Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave. Područje županije određuje se tako da ono bude izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i da predstavlja prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske.³³

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi definira mjesni odbor kao oblik neposredne samouprave. Mjesni odbor osniva se kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i na rad građana. Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada, koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja).³⁴ Dakle, mjesni odbor osniva se da bi građani pomoću njega mogli izravno participirati u odlučivanju o lokalnim poslovima, prije svega o onima koji su od svakodnevnog interesa.

31 čl. 3. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

32 čl. 4. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Međutim, isti članak u stavku 2. predviđa census od 10000 stanovnika da bi određeno mjesto moglo imati status grada, ali u stavku 3. dozvoljava odstupanje kada se radi o posebnim razlozima (povijesni, gospodarski, geoprometni), a što je bio slučaj npr. kod Donjeg Miholjca, Orahovice, Belišća i drugih gradova koji nisu imali potreban census.

33 čl. 5. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

34 čl. 57. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

Ustav Republike Hrvatske i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi stvorili su normativne temelje za izgradnju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj na načelima modernih europskih demokracija, a istodobno je napušten stari komunalni sustav, koji je bio dio ustavnopravnog ustrojstva Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Ustavna i zakonska rješenja novoga koncepta lokalne samouprave uzimaju kao polaznu premisu participaciju građana prigodom kreiranja gospodarskih, obrazovnih, zdravstvenih, kulturnih i drugih vitalnih pitanja, odnosno omogućava im se izravno participiranje u lokalnoj (mjesnoj) vlasti, posredstvom svojih predstavnika ili putem referenduma ili drugog oblika osobnog izjašnjavanja.

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj imaju četiri bitne karakteristike, to su:

- egzistiranje monotipnog modela jedinica lokalne samouprave, bez respektiranja njihovih prirodnih različitosti i broja stanovnika;
- taksativno nabrojavanje poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova, tzv. metoda enumeracije;
- nadležnost središnjih tijela državne vlasti u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova, ako je to propisano posebnim zakonima (što je do danas bilo pravilo);
- mogućnost prenošenja poslova državne uprave na jedinice lokalne samouprave.

ULOGA USTAVNOG SUDA U ZAŠTITI LOKALNE SAMOUPRAVE

Treba istaknuti da na ustroj lokalne samouprave znatno utječe i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji ima snagu ustavnog značenja, jer je za njegovo donošenje i mijenjanje predviđen postupak identičan za promjenu Ustava RH.

Ustavni sud Republike Hrvatske je samostalno državno tijelo koje štiti ustavnost i zakonitost, ustavne slobode i prava čovjeka i građanina. Pored narečenoga, ima značajnu ulogu u zaštiti i razvoju

lokalne samouprave, što je vidljivo iz odredaba članka 129. Ustava Republike Hrvatske.³⁵

NORMATIVNA REGULATIVA FINANCIRANJA JAVNIH POTREBA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustav Republike Hrvatske određuje da je svatko dužan sudjelovati u podmirenju javnih potreba, ali sukladno svojim gospodarskim mogućnostima. Ovo ustavno načelo osnova je svih zakonskih rješenja koja reguliraju pitanje financiranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Razine financiranja jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj određene su:

- Zakonom o području županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj,
- Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi,
- Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave,³⁶

35 "Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,
- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,
- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđene temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske,
- prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Zastupnički dom Hrvatskoga sabora,
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,
- odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti Predsjednika Republike,
- nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad,
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izbore sporova koji nisu u djelokrugu sudova,

36 Narodne novine, br. 117/93.

- Zakonom o proračunu,³⁷
- Zakonom o Gradu Zagrebu i
- Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi i upravi.

Treba naglasiti da zakonska rješenja u svezi s financiranjem lokalne samouprave u narečenim zakonima imaju izvorište u članku 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Republici Hrvatskoj javne potrebe financiraju se iz državnog proračuna,³⁸ odnosno proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave, te posredstvom izvanproračunskih fondova.³⁹

Prihodi državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave sastoje se od fiskalnih i nefiskalnih prihoda. Međutim, nas u ovome radu zanimaju nefiskalni prihodi koji ulaze u proračune jedinica lokalne uprave i samouprave.

NEFISKALNA VRELA FINANCIRANJA JAVNIH POTREBA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi eksplicitno određuje da jedinice lokalne samouprave u okviru svoga samoupravnog djelokruga imaju vlastite prihode kojima slobodno raspoložu, a koji su razmjerni poslovima koje obavljaju njihova tijela. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi u članku 68. predvidio je osam mogućih vrela prihoda jedinica lokalne samouprave, a od toga broja čak je šest nefiskalnoga karaktera. Prema tome, nefiskalni prihodi jedinica lokalne samouprave su:

- prihod od nepokretnih i pokretnih stvari u njihovom vlasništvu,

37 Narodne novine, br. 92/94.

38 Zakon o proračunu, stavak 3. članka 2. - "proračun je procjena godišnjih prihoda i primitaka te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države, odnosno jedinice lokalne samouprave i uprave koje odobrava Hrvatski državni sabor, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i uprave u skladu s odredbama Ustava i drugih zakona".

39 Izvanproračunski fond je pravna osoba koja se financira iz namjenskih poreza, neporeznih prihoda, odnosno doprinosa.

- prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu, te prihodi od koncesija koje odobrava jedinica lokalne samouprave,
- prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u njihovom vlasništvu,
- darovi, nasljedstva i legati,
- pomoć i dotacije Republike Hrvatske predviđene u državnom proračunu, odnosno posebnim zakonom,
- naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na njih.⁴⁰

Zakonska rješenja u svezi s financiranjem jedinica lokalne samouprave sadržana u članku 68. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi i u članku 34. Zakona o Gradu Zagrebu predstavljaju normativnu aproksimativnost s točkama 3. do 7. članka 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.⁴¹

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave uređuje izvore sredstava za financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave. Sredstva jedinice lokalne samouprave osiguravaju u svome proračunu. Prihodi moraju biti razmjerni rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. U članku 3. kao nefiskalni prihod jedinica lokalne

⁴⁰ *Zakon o Gradu Zagrebu u članku 34. navodi identične nefiskalne prihode koji ulaze u Proračun Grada Zagreba.*

⁴¹ "3. Najmanje jedan dio financijskih sredstava lokalnih vlasti poticat će od lokalnih poreza i naknada o kojima u mjeri utvrđenoj statutom, one imaju pravo utvrđivati stopu.

4. Sustavi financiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti bit će dovoljno raznoliki i elastični, kako bi im se omogućilo da idu ukorak u najvećoj mogućoj mjeri, sa stvarnim promjenama troškova obnašanja njihovih dužnosti.

5. Zaštita financijski slabijih lokalnih vlasti nalaže potrebu uspostavljanja odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja s ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije potencijalnih izvora financiranja odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne mogu se sužavati diskrecijska prava lokalnih vlasti što ih one mogu provoditi u okviru svoje nadležnosti.

6. Lokalne vlasti bit će na odgovarajući način konzultirane u svezi s načinom na koji će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.

samouprave prepoznaju se samo dotacije iz Državnog proračuna i proračuna županija. Pored dotacija, obilježja nefiskalnih prihoda jedinica lokalne samouprave imaju prihodi navedeni u članku 29. točka 1. i 7. U točki 1. to su prihodi od vlastite imovine, koji su navedeni u smislu članka 68. stavak 3. točke 1., 2., 3., i 4. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, a u točki 7. navedene su naknade za uporabu javnih, općinskih ili državnih površina.

Zakon o proračunu u članku 6. utvrđuje prihode i primitke državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave. Sukladno njegovim odredbama, obilježja nefiskalnih prihoda u strukturi proračuna jedinica lokalne samouprave imaju:

- neporezni prihodi kao što je dobit od javnih i državnih poduzeća,
- prihodi od otplate danih zajmova,
- prihodi ostvareni od obavljanja osnovne djelatnosti proračunskih korisnika,
- domaće i inozemne potpore,
- zaduživanje jedinica lokalne samouprave i uprave.⁴²

UTJECAJ NEFISKALNIH PRIHODA NA FINANCIJSKI KAPACITET PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uspješno obavljanje poslova lokalne samouprave ovisi o financijskom kapacitetu proračuna, koji je u pojedinim jedinicama određen strukturom i veličinom nefiskalnih prihoda. Zbog toga je

⁴² *Kondicije zaduživanja jedinica lokalne samouprave donose se u obliku zakonskoga teksta. Naime, prošle godine u Republici Hrvatskoj je jedinicama lokalne samouprave omogućeno, odredbama članaka 51. i 52. Zakona o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000. godinu (Narodne novine, br. 33/2000.), da se mogu zaduživati uzimanjem kredita na tržištu novca i kapitala i kod izvođača radova, ali isključivo za kapitalne projekte obnove i razvika (investicija) koji se financiraju iz njihovoga proračuna. Međutim, kao polazna premisa svakoga zaduživanja je potvrda predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Pored toga, ministar financija je 11. travnja donio Naputak o provedbi članka 51. i 52. Zakona o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000. godinu.*

prigodom istraživanja težište stavljeno na nefiskalne prihode koji ulaze u proračun lokalne samouprave. Ostvarenje potrebnog financijskog kapaciteta u pojedinoj jedinici lokalne samouprave nefiskalnim putem može zavisiti od:

- prostorne površine,
- ukupnog broja i strukture radno sposobnog pučanstva,
- prometne povezanosti i razvijenosti prometne infrastrukture,
- zemljopisnog položaja,
- raznih oblika potpora od strane proračuna lokalne uprave i Državnog proračuna,⁴³
- stupnja industrijske, turističke, poljoprivredne razvijenosti i sl.

“Financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave ima dvojako značenje:

Prvo, o njemu ovisi faktična mogućnost zadovoljavanja potreba stanovnika koji žive na području te jedinice, kojima je pravni sustav dodijelio karakter javnih potreba čije se zadovoljavanje financira iz društvenih izvora (o zadovoljavanju ovih potreba ovisi i zadovoljavanje stanovništva). Drugo, financijski kapacitet dostatan za podmirenje javnih potreba pretpostavka je stvarne moći vođenja samostalne politike, odnosno financijska autonomija mjerilo je stupnja ostvarenja lokalne samouprave. U tom smislu financijski kapacitet dobiva svoj politički izražaj i identificira se s političkim interesom usmjerenim povećavanju stupnja autonomnosti lokalnog sustava.”⁴⁴

Obzirom na heterogenost nefiskalnih prihoda, kao i različite mogućnosti utjecaja jedinica lokalne samouprave na njihovu visinu,

⁴³ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi u čl. 68. st. 6. predviđa razliku koja postoji među jedinicama lokalne samouprave i različitosti alimentiranja sredstava. Zbog toga će Vlada Republike Hrvatske u svome prijedlogu proračuna predvidjeti pomoći i dotacije, a o njima će odlučiti Sabor prigodom donošenja državnog proračuna.

⁴⁴ Supra note 13, str. 74.

predstavljao je Grad Beli Manastir, jer se trenutno tretira kao područje od posebne državne skrbi.⁴⁵

Struktura pučanstva, kućanstava i zaposlenih u pojedinim jedinicama lokalne samouprave

Tablica 1.

Grad	Broj pučanstva	Broj kućanstava	Broj zaposlenih
Beli Manastir	10146	3382	2602 ¹
Našice	8235	2699	2098 ²
Slatina	11416	3768	3055 ³
Valpovo	8205	2726	1727 ⁴

1 Hrženjak, J.: Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 1993., str. 219.

2 ibidem, str. 234.

3 ibidem, str. 370.

4 ibidem, str. 227.

U ovome radu poseban akcent smo stavili na istraživanje nefiskalnih prihoda u strukturi proračuna navedenih gradova. Razdoblje za koje se obavlja istraživanje obuhvaća pet godina (od 1996. do 2000.). Prigodom istraživanja nefiskalnih prihoda, strukturu proračuna izvršili smo prema procjeni prihoda u navedenim jedinicama lokalne samouprave. Parametri prema kojima ćemo izvršiti usporedbu uzeti su prema posljednjem popisu pučanstva iz 1991. godine.

Nefiskalni prihodi u strukturi ukupnih prihoda Grada Belog Manastira kreću se u rasponu od minimalnih 34,2 % (2000. godina) do maksimalnih 64,7 % (1998. godina).

Promatrajući zastupljenost neproduktivnih u odnosu na produktivne nefiskalne prihode, uočava se da neproduktivni nefiskalni prihodi od najviših 99,7 % u 1997. godini se smanjuju na 35,3 % u

45 Zakonom o područjima posebne državne skrbi utvrđena su područja o kojima Republika Hrvatska posebno skrbi i potiče mjere za njihovu obnovu i razvitak. Naime, Republika Hrvatska je utvrdila područja od posebne državne skrbi radi otklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, posticanja demografskog i gospodarskog napretka, te postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih državnih područja.

2000. godini. Uzrok ovakvom ekstremnom stanju je u okupaciji ovoga Grada (pod jurisdikciju Hrvatske dolazi 1997. godine) i slijedom toga neostvarivanje bilo kakvih orginarnih prihoda. Ovakvo visoko učešće neproductivnih nefiskalnih prihoda proistječe od raznih oblika dotacija u strukturi Proračuna Grada Belog Manastira (Tablica 2 i 3).

U strukturi ukupnih prihoda nefiskalni prihodi Grada Našica se u promatranom razdoblju gotovo linearno povećavaju (s 12,6 na 61,1 %), uz neznatne oscilacije. Produktivni nefiskalni prihodi u istome razdoblju participiraju u vrlo velikom postotku (čak 85,4 %), ali uz znatan pad u posljednjoj godini promatranog razdoblja (Tablica 4. i 5.).

Grad Slatina od promatranih gradova ima najmanju zastupljenost nefiskalnih prihoda u strukturi financiranja, s tendencijom porasta (maksimum 21,5 % u 2000. godini). U promatranom razdoblju neproductivni nefiskalni prihodi imaju tendenciju smanjivanja, što predstavlja pozitivne pomake (Tablica 6. i 7.).

U strukturi prihoda Grada Valpova nefiskalni prihodi su relativno visoko pozicionirani, slično kao u slučaju Grada Belog Manastira, s tim da je njihova "kvaliteta" sasvim drugačija, s obzirom da prevladavaju produktivni nefiskalni prihodi (Tablica 8. i 9.).

Udio nefiskalnih prihoda u strukturi Proračuna Grada Belog Manastira

Tablica 2.

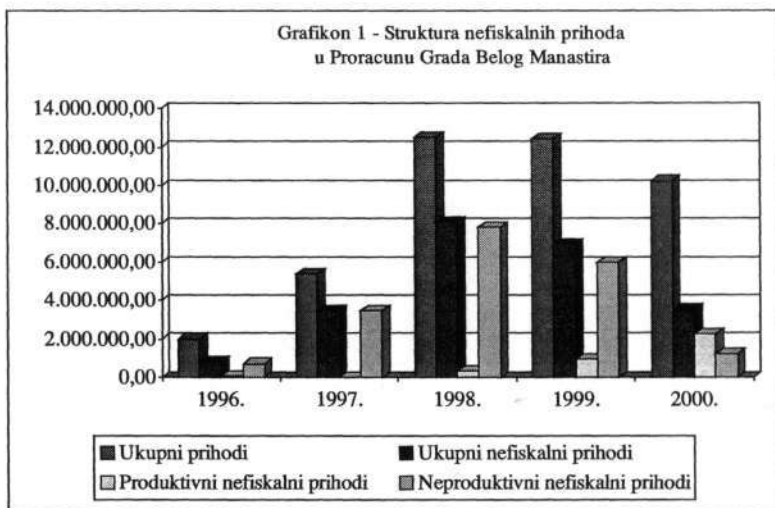
Godina	Ukupni prihodi	%	Nefiskalni prihodi	%
1996.	2.000.003,00 ¹	100	796.000,00	39,7
1997.	5.361.000,00 ²	100	3.460.000,00	64,5
1998.	12.499.000,00 ³	100	8.099.000,00	64,7
1999.	12.433.000,00 ⁴	100	6.923.000,00	55,6
2000.	10.224.290,00 ⁵	100	3.500.190,00	34,2

- 1 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1996. od 23. prosinca 1996.
- 2 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1997. od 22. prosinca 1997.
- 3 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1998. od 11. prosinca 1998.
- 4 Odluka o Proračunu Grada Belog Manastira za 1999. od 30. prosinca 1999.
- 5 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 2000. od 15. prosinca 2000.

Odnos produktivnih i neproduktivnih prihoda u strukturi nefiskalnih prihoda Proračuna Grada Belog Manastira

Tablica 3.

Godina	Ukupni nefiskalni prihodi	%	Produktivni nefiskalni prihodi	%	Neproduktivni nefiskalni prihodi	%
1996.	796.000,00	100	83.000,00	10,4	713.000,00	89,6
1997.	3.460.000,00	100	10.000,00	0,3	3.450.000,00	99,7
1998.	8.099.000,00	100	308.000,00	3,8	7.791.000,00	96,2
1999.	6.923.000,00	100	923.000,00	13,3	6.000.000,00	86,7
2000.	3.500.190,00	100	2.265.000,00	64,7	1.235.190,00	35,3



Udio nefiskalnih prihoda u strukturi Proračuna Grada Našica

Tablica 4.

Godina	Ukupni prihodi	%	Nefiskalni prihodi	%
1996.	13.568.500,00 ¹	100	2.543.539,00	18,7
1997.	13.689.550,00 ²	100	1.735.000,00	12,6
1998.	17.034.530,00 ³	100	5.246.530,00	30,7
1999.	28.582.500,00 ⁴	100	17.487.380,00	61,1
2000.	26.427.400,00 ⁵	100	13.691.481,00	51,8

1 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1996. od 11. prosinca 1996.

2 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1997. od 9. srpnja 1997.

3 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1998. od 11. studenog 1998.

4 Odluka o izmjenama i dopunama Proračunu Grada Našica za 1999. od 8. listopada 1999.

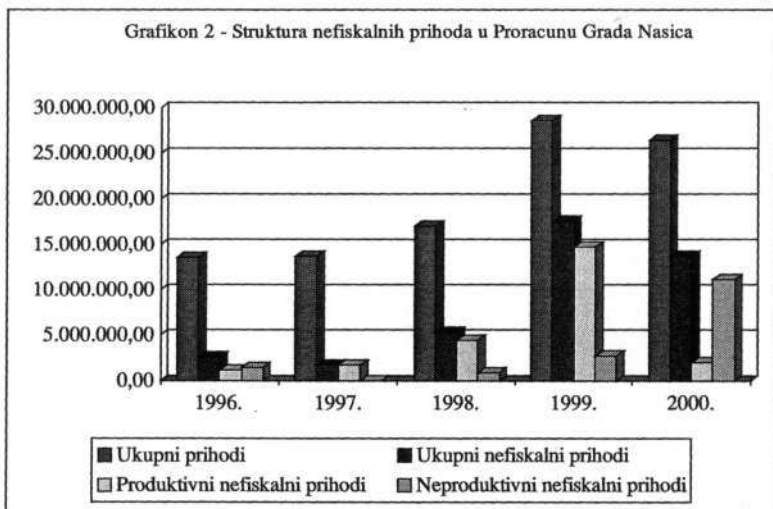
5 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 2000. od 21. prosinca 2000.

Udio nefiskalnih prihoda u strukturi Proračuna Grada Našica

Tablica 5.

Godina	Ukupni nefiskalni prihodi	%	Produktivni nefiskalni prihodi	%	Neproduktivni nefiskalni prihodi	%
1996.	2.543.539,00	100	1.112.500,00	43,7	1.431.039,00	56,3
1997.	1.735.000,00	100	1.735.000,00	100	0	0
1998.	5.246.530,00	100	4.480.716,22	85,4	865.813,78	14,6
1999.	17.487.380,00	100	14.749.200,00	84,3	2.738.180,00	15,7
2000.	13.691.481,00	100	1.994.641,00	15,2	11.696.840,00	84,8

Grafikon 2 - Struktura nefiskalnih prihoda u Proracunu Grada Nasica



Udio nefiskalnih prihoda u strukturi Proračuna grada Slatine
Tablica 6.

Godina	Ukupni prihodi	%	Nefiskalni prihodi	%
1996.	7.232.000,00 ¹	100	1.115.000,00	15,4
1997.	10.171.067,00 ²	100	716.092,00	7,0
1998.	11.499.434,00 ³	100	1.498.640,00	13,0
1999.	12.004.000,00 ⁴	100	1.958.000,00	16,3
2000.	11.997.332,00 ⁵	100	2.583.056,00	21,5

1 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1996. od 14.studenog 1996.

2 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1997. od 30.prosinca 1997.

3 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1998. od 10.prosinca 1998.

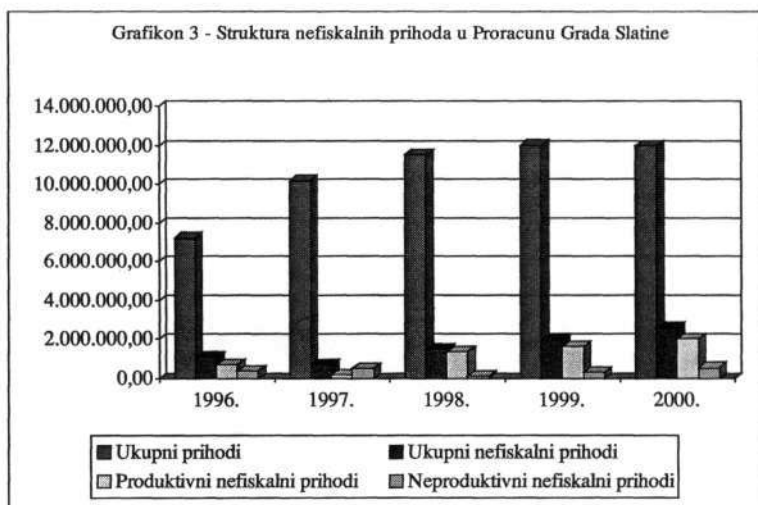
4 Odluka o izmjenama i dopunama Proračunu Grada Slatine za 1999. od 29. listopada 1999.

5 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 2000. od 31. listopada 2000.

Odnos produktivnih i neproduktivnih prihoda u strukturi nefiskalnih prihoda
Proračuna Grada Slatine

Tablica 7.

Godina	Ukupni nefiskalni prihodi	%	Produktivni nefiskalni prihodi	%	Neproduktivni nefiskalni prihodi	%
1996.	1.115.000,00	100	715.000,00	64,1	400.000,00	35,9
1997.	716.092,00	100	206.092,00	28,7	510.000,00	71,3
1998.	1.498.640,00	100	1.367.000,00	91,2	131.640,00	8,8
1999.	1.958.000,00	100	1.628.009,00	83,1	329.991,00	16,9
2000.	2.583.056,00	100	2.035.140,00	78,7	547.916,00	21,3



Udio nefiskalnih prihoda u strukturi
Proračuna Grada Valpova

Tablica 8.

Godina	Ukupni prihodi	%	Nefiskalni prihodi	%
1996.	9.727.000,00 ¹	100	3.685.000,00	37,8
1997.	13.100.000,00 ²	100	6.391.462,00	48,7
1998.	11.730.000,00 ³	100	4.814.472,00	41,0
1999.	13.270.000,00 ⁴	100	2.741.466,00	20,6
2000.	10.820.000,00 ⁵	100	4.932.887,00	45,5

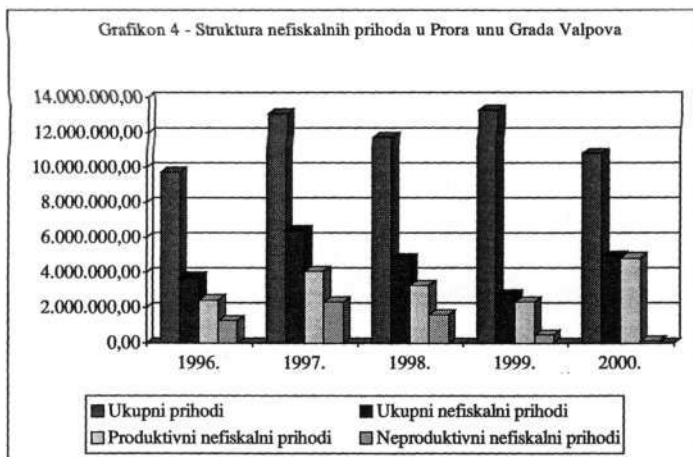
- 1 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1996. od 11. listopada 1996.
 2 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1997. od 23. prosinca 1997.
 3 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1998. od 22. prosinca 1998.
 4 Odluka o izmjenama i dopunama Proračunu Grada Valpova za 1999. od 30. prosinca 1999.
 5 Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 2000. od 3. studenoga 2000.

Odnos produktivnih i neproduktivnih prihoda u strukturi nefiskalnih prihoda
Proračuna Grada Valpova

Tablica 9.

Godina	Ukupni nefiskalni prihodi	%	Produktivni nefiskalni prihodi	%	Neproduktivni nefiskalni prihodi	%
1996.	3.685.000,00	100	2.418.000,00	65,6	1.267.000,00	34,4
1997.	6.391.462,00	100	4.061.452,00	63,5	2.330.000,00	36,5
1998.	4.814.472,00	100	3.241.000,00	67,3	1.573.472,00	22,7
1999.	2.741.466,00	100	2.310.000,00	84,2	431.466,00	15,8
2000.	4.932.887,00	100	4.830.000,00	97,9	102.887,00	2,1

Grafikon 4 - Struktura nefiskalnih prihoda u Proračunu Grada Valpova



ZAKLJUČAK

Budući da su danas fiskaliteti u svakoj zemlji dostigli svoj maksimum, nefiskalno financiranje jedinica lokalne samouprave postaje prioritet. Stoga je iznalaženje izvora za takvo financiranje presudno za svaku državu, danas već i za unije zemalja. Sa sličnim izazovima se susreće i Hrvatska kao tranzicijska zemlja, ali i zemlja koja ima i dodatne poteškoće koje su rezultat i posljedice Domovinskog rata.

Hrvatska nastojanja za uključenje u Europsku uniju zahtijevaju harmonizaciju pravne regulacije s istom Europske unije. Istina, na ovome planu je dosta u našoj zemlji učinjeno, ali, s obzirom na brzinu promjena u ovoj sferi, nužno je stvoriti zakonodavstvo koje će biti u mogućnosti stalne prilagodbe. Pri tome, prevelika i preširoka pravna regulacija u Hrvatskoj znatno otežava ove zadatke. Dakako, u konačnici, kvalitetno normativno uređenje ovoga područja je i uvjet uspješnog razvoja cjelokupnog gospodarstva.

U istraživanju nefiskalnih prihoda u financiranju lokalne samouprave moguće je uočiti da kvaliteta svih izvora koji tradicionalno spadaju u ovu kategoriju, nema isti značaj i kvalitetu. Stoga se nameće nužnost podjele nefiskalnih izvora financiranja na produktivne i neproduktivne.

S obzirom na mogućnost utjecaja lokalne samouprave na produktivne izvore sredstava, na njihovu izdašnost, ali i na načine ostvarivanja ovih prihoda, ugođe prikupljanja sredstava i sl., otvaraju se mogućnosti da ovaj izvor postane jedan od najperspektivnijih u strukturi financiranja. Pri tome je od izuzetne važnosti da se u jedinici lokalne samouprave stvore sve pretpostavke za financiranje djelatnosti koje će osigurati što izdašnije nefiskalne, produktivne izvore financiranja.

Sustavno vođena politika na ovome segmentu već postupno daje rezultate, što je vidljivo na uzorku koji je korišten u ovome radu. Razumljivo da lokalne specifičnosti, tradicija, prirodni resursi i neke druge okolnosti mogu znatnije i pozitivnije utjecati na alimentiranje sredstava iz ovih izvora.

9. Zakon o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000. godinu, Narodne novine, br. 33/2000.
10. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, br. 90/92, 94/93., 117/93., 5/97. i 128/99.
11. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 90/92.
12. Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne novine, br. 44/96., 57/96., 124/97. i 73/2000.
13. Zakon o području županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 90/92.
14. Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 92/94.

Podzakonski akti:

1. Naputak o provedbi članka 51. i 52. Zakona o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000., Ministarstvo financija, Zagreb, 2000.
2. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1996. od 23. prosinca 1996.
3. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1997. od 22. prosinca 1997.
4. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 1998. od 11. prosinca 1998.
5. Odluka o Proračunu Grada Belog Manastira za 1999. od 30. prosinca 1999.
6. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Belog Manastira za 2000. od 15. prosinca 2000.
7. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1996. od 11. prosinca 1996.
8. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1997. od 9. srpnja 1997.
9. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1998. od 11. studenog 1998.

10. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 1999. od 8. listopada 1999.
11. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Našica za 2000. od 21. prosinca 2000.
12. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1996. od 14. studenog 1996.
13. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1997. od 30. prosinca 1997.
14. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1998. od 10. prosinca 1998.
15. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 1999. od 29. listopada 1999.
16. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Slatine za 2000. od 31. listopada 2000.
17. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1996. od 11. listopada 1996.
18. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1997. od 23. prosinca 1997.
19. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1998. od 22. prosinca 1998.
20. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 1999. od 30. prosinca 1999.
21. Odluka o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Valpova za 2000. od 3. studenoga 2000.

LITERATURA

Stručne knjige, rječnici i stručni radovi:

1. Anić, V.: Rječnik hrvatskog jezika, Novi Liber, Zagreb, 1991. g.
2. Brekalo, M.: Nefiskalni prihodi, pravni i financijski učinci (magistarska radnja), Pravni fakultet, Osijek, 2000. g.
3. Hrženjak, J.: Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb 1993.
4. Jelčić, B.: Rječnik javnih financija i financijskog prava, Informator, Zagreb, 1981. g.
5. Jelčić, Ba.: Javne financije, Informator, Zagreb, 1997. g.
6. Romac, A.: Rimsko pravo, Pravni fakultet, Zagreb, 1981. g.
7. Srb, V. i Perić, R.: Financiranje javnih potreba, Pravni fakultet, Osijek, 2000. g.
8. Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", Osijek 1997. g.

Zakoni:

1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 14/97.
2. Opća deklaracija o pravima čovjeka, Službeni list SFRJ, br. 7/71.
3. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/2000.
4. Ustav SRH, Narodne novine, br. 8/74.
5. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 65/91., 70/91., 27/92., 34/92 i 105/2000.
6. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 117/93.
7. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, br., 90/92.
8. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 90/92.